

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Vous êtes saisis par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie d'une demande d'avis portant sur la répartition des compétences entre cette collectivité et les provinces. Elle formée en application de l'article 205 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, qui impose une telle demande lorsqu'à l'occasion de l'examen d'un recours pour excès de pouvoir contre, notamment, une délibération d'une assemblée de province, le tribunal administratif bute sur un moyen sérieux de répartition des compétences. En l'espèce, le REP dont est saisi le TA est dirigé contre une délibération de la province Sud dont la commune de Païta soutient qu'elle empiète sur la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de « principes directeurs du droit de l'urbanisme ». A défaut d'être très stimulante, la question est au moins urgente puisque le délai de trois mois qui vous est imparti, heureusement à titre indicatif, pour statuer, est expiré depuis fin août.

Les règles d'urbanisme en Nouvelle-Calédonie sont rassemblées dans le code de l'urbanisme de la Nouvelle-Calédonie. La partie législative en a été fixée par la loi du pays n° 2015-1 du 13 février 2015. La partie réglementaire émane pour partie d'une délibération du congrès de la Nouvelle-Calédonie (n° 12/CP du 18 mars 2015), pour partie de quatre délibérations de la province Sud et de la province Nord. La frontière entre ces deux ensembles de textes réglementaires est censée épouser celle qui sépare les principes directeurs relevant de la Nouvelle-Calédonie des règles plus ponctuelles relevant des provinces.

Au sein de la partie réglementaire figure un article R. 112-2, rédigé par le congrès de Nouvelle-Calédonie, relatif à la procédure d'élaboration et d'approbation des plans d'urbanisme directeur. Cet article dispose qu'« à compter de la publication de la décision d'élaborer un plan d'urbanisme directeur, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation concernant les constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan. » A l'expiration du sursis, qui ne peut excéder deux ans¹, le pétitionnaire doit confirmer sa demande : « au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis ». « Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant cette confirmation », faute de quoi l'autorisation est regardée comme accordée. Bref, l'administration a un délai de sursis, à l'expiration duquel le pétitionnaire a un délai pour confirmer sa demande, à la suite de quoi l'administration a un délai pour la refuser, silence valant acceptation tacite. Ces dispositions recopient l'article désormais L. 424-1 du code de

¹ Si à son expiration un autre motif justifie l'intervention d'un sursis, la durée cumulée de deux sursis distincts ne peut excéder trois ans.

l'urbanisme. La compétence du législateur se justifiait en ce que l'exercice du sursis permet en réalité de rendre opposable à des projets antérieurs au document d'urbanisme en cours d'adoption les dispositions de ce dernier.

La délibération dont est saisie le TA² crée un article PS.112-14 qui prévoit que lorsqu'un tel sursis à statuer intervient, alors la décision de sursis « indique la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra, en application du cinquième alinéa de l'article R. 112-2, confirmer sa demande. » Il ajoute qu'« en l'absence d'une telle indication, aucun délai n'est opposable au demandeur ». Elle recopie pour sa part l'actuel article R. 424-9 du code de l'urbanisme. Vous devez décider si l'édiction d'une règle de ce type ressortit à la compétence de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces, sachant que ces dernières sont compétentes pour tout ce qui n'est pas attribué à une autre autorité par la loi organique, et que la seule question ici est de savoir si la Nouvelle-Calédonie est compétente au titre des « principes directeurs en matière d'urbanisme ». Il est temps de vous éclairer autant que faire se peut sur cette nébuleuse notion.

A première vue, on pourrait penser qu'elle recouvre la notion de principes fondamentaux du régime de la propriété et de la préservation de l'environnement gouvernant la répartition loi/règlement en matière d'urbanisme. Ce serait ignorer la logique irrédentiste des règles de répartition des compétences en Nouvelle-Calédonie et vous vous êtes prononcés on ne peut plus clairement en faveur d'une lecture de la notion de « principes directeurs » au sens de la loi organique autonome de celle de principes fondamentaux posée par la Constitution par une décision CE, 27 juillet 2012, *M...*, n° 357824, T. p. Vous avez, ce faisant, validé l'approche des sections administratives (CE, Section des travaux publics, avis, 18 mai 2010, n° 383819, Rapport public 2011 p. 383), qui ont donc persisté dans cette voie (CE, Section de l'intérieur, avis, 24 septembre 2014, n° 389266, publié). La catégorie des principes directeurs déborde du même coup celle des « principes fondamentaux concernant le régime de la propriété » relevant du champ de la loi du pays de sorte qu'il existe des principes qui, pour être directeurs, n'en sont pas pour autant fondamentaux, ce qui explique qu'ils relèvent du niveau réglementaire.

Quant à la consistance des principes en question, l'avis de la section sociale dans la logique duquel vous vous êtes inscrits avec la décision *M...* n° 357824 avec lequel la cernait en parlant de « principes qui présentent un certain degré de généralité mais ont suffisamment de consistance pour assurer l'effectivité de la règle qu'ils instituent ». Avec ce curseur en tête, vous avez défini les principes directeurs comme les « principes relatifs à l'urbanisme et concernant, sur le fond et quant à la procédure, l'encadrement des atteintes au droit de propriété, la détermination des compétences et la garantie de la cohésion territoriale. » Vous y avez rangé les règles générales relatives à l'utilisation du sol, aux documents d'urbanisme, aux procédures d'aménagement et au droit de préemption, ainsi que celles relatives à la détermination des autorités compétentes pour prendre élaborer les documents et prendre les décisions d'urbanisme. Par extension, vous y avez rattaché les règles générales régissant l'exercice de ces compétences, par exemple, s'agissant des opérations d'aménagement, la détermination des procédures et modalités auxquelles leur mise en œuvre est soumise.

De ce tableau, on ne peut pas tirer grand-chose, mais tout de même que la catégorie est plutôt extensive, et qu'elle couvre y compris les règles de procédure, lorsqu'elles ont une incidence sur l'encadrement des atteintes au droit de propriété.

Venons-en à la portée de la règle pour laquelle on vous sollicite.

² Délibération n° 27/2016/APS du 22 juillet 2016.

Elle prévoit dans sa première phrase que la décision de surseoir à statuer sur une demande d'autorisation de construction dans l'attente de l'adoption du plan d'urbanisme directeur, dont le code prévoit qu'elle doit être motivée, indique la durée du sursis et le délai dans lequel le demandeur pourra ensuite confirmer sa demande. A ce stade, il est important de savoir que par une décision CE, 11 février 2015, *SCI Naq Gamma*, n° 361433, T. p., vous avez jugé, à propos des dispositions du code de l'urbanisme métropolitain que la Nouvelle-Calédonie et la province Sud ont recopiées, que si la durée du sursis est, dans la limite de deux ans, à la main de l'administration, le délai laissé ensuite à l'intéressé pour confirmer sa demande est un délai préfixe expirant toujours deux mois à compter de la date d'échéance du sursis initialement indiquée à l'intéressé³. Il va de soi que cette interprétation vaut pour les textes néo-calédoniens et il nous semble évident qu'il faudrait faire de la délibération de la province Sud une lecture conforme à cette règle. Du coup, cette phrase prise isolément ne peut pas être lue, lorsqu'elle se borne à prévoir que la décision de sursis indique le délai dont dispose le pétitionnaire pour confirmer sa demande, comme pouvant choisir la durée de ce délai dans la limite de deux mois. La délibération ne dit pas plus que ce que vous avez compris de l'article en R. du code de l'urbanisme métropolitain, à savoir qu'elle ne fait qu'instaurer une modalité d'information du pétitionnaire. En tant que telle, cette règle n'est évidemment pas un « principe directeur du droit de l'urbanisme ».

Mais l'affaire se complique avec la seconde phrase, qui prévoit qu'à défaut d'une telle mention, le pétitionnaire peut confirmer sa demande sans délai. Certes, cette phrase ne fait que donner sa portée utile à la précédente et, du reste, le droit s'est à ce point acclimaté aux exigences loyauté des procédures administratives qu'elle peut sembler frappée au coin du bon sens. Il reste que sa portée n'est pas totalement anodine, puisqu'elle permet aux intéressés non informés d'obtenir des autorisations au-delà du délai de forclusion instauré. Elle touche donc, au titre de la procédure administrative et avec un certain degré de généralité, à la sécurité juridique des pétitionnaires, critère employé par les avis publics précités des sections administratives, dont nous avons vu que votre jurisprudence a déjà adoubé la ligne. Elle n'y touche certes pas dans sa composante la plus importante – d'où l'hésitation – car les pétitionnaires ne seraient pas sans elle privés de leur droit de propriété, mais verraient simplement considérablement retarder des projets de construction pour lesquelles il faudrait reprendre une procédure à zéro. Il reste qu'en tant que règle d'opposabilité du délai de confirmation de la demande, elle joue un rôle déterminant dans l'économie générale de la procédure de sursis, elle-même passablement dérogatoire, suffisamment pour faire corps avec elle. Et l'intérêt général commande plutôt les règles d'opposabilité ou non des délais régissant une procédure de sursis applicable à l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Calédonie s'appliquent elles-aussi à l'ensemble de ce territoire, ce qui implique de les attirer dans le champ de compétence de la Nouvelle-Calédonie. A la faveur de ces considérations, nous sommes enclines à rattacher l'édiction d'une telle règle d'opposabilité, qui en France métropolitaine relève tout de même du décret en Conseil d'Etat, à la notion très plastique de « principes directeurs » en matière d'urbanisme de l'article 22 de la loi organique.

PCMNC – Compétence de la province pour édicter de simples modalités de notification des délais, mais compétence de la Nouvelle-Calédonie pour instaurer une règle d'inopposabilité de ces délais faute de notification.

³ L'apport essentiel de votre décision étant que l'adoption du PLU autorise l'intéressé à confirmer sa demande dès cette date (et à faire courir ainsi le troisième délai d'acceptation tacite). Mais il n'est pas tenu de se précipiter car il peut toujours faire cette confirmation jusqu'à deux mois après l'expiration du délai de sursis, même si elle est postérieure à l'adoption du PLU.